

ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: APROXIMANDO AGENDAS E AGENTES.

**Jogos de poder e participação num dispositivo de desenvolvimento territorial
rural: Águas Emendadas (DF-GO-MG).**

Jeux de pouvoir et participation à un dispositif de développement territorial rural:
Águas Emendadas (DF-GO-MG)

Mário Lúcio Ávila (*UnB - Universidade de Brasília*),
Eric Sabourin (*UnB - Universidade de Brasília e CIRAD - Centre de coopération
internationale en recherche*)
Lauren Lecuyer (*CIRAD - Centre de coopération internationale en recherche*)
Gilles Massardier (*CIRAD - Centre de coopération internationale en recherche*)

23 a 25 de abril de 2013

UNESP, Araraquara (SP)

Jogos de poder e participação num dispositivo de desenvolvimento territorial rural:
Águas Emendadas (DF-GO-MG)

Jeux de pouvoir et participation à un dispositif de développement territorial rural:
Águas Emendadas (DF-GO-MG)

Mário Lúcio Ávila¹, Eric Sabourin^{2,1}, Lauren Lecuyer², Gilles Massardier²

¹ UnB - Universidade de Brasília,

² CIRAD - Centre de coopération internationale en recherche agro

Résumé

A travers l'exemple de la participation des agriculteurs familiaux au Programme de Développement Territorial Rural Durable (PDSTR), cet article défend une posture scientifique: désenclaver l'analyse des arènes participatives en les réinsérant dans les rapports de pouvoir du policy making. Cette recherche croise trois sociologies politiques: les structures d'opportunité politique, les trajectoires militantes et répertoires d'action collective des participants, et l'action publique. Il analyse l'institutionnalisation d'un «noyau dur» de participants, caractérisés par leur militantisme institutionnel et leur «leadership transactionnel», qui formatent techniquement et financièrement les projets de politique publique. Il montre également la constitution d'une «coalition de cause» qui, au final, définit le policy making et le contenu du PDSTR.

Abstract - Participative democracy as an opportunity structure and a sectorial notability strengthening. The family farmers case in Sustainable Rural and Territorial Program in Brazil, Territory Aguas Emendadas

Through the example of family farmers' participation in the Program of Territorial Sustainable Rural Development (PDSTR), this article defends a scientific posture: open up the analysis of the participative arenas by reinserting them in the relationships of power of the policy making. This research crosses three political sociologies: the structures of political opportunity, the militant trajectories and the repertoires of collective action of the participants, and policy analysis. It analyzes the institutionalization of a "hard core" of participants, characterized by their "institutional militancy" and their "transactional leadership", who format technically and financially the policy projects. It also shows the constitution of an "advocacy coalition" which, in the end, defines the policy making and the contents of the PDSTR.

Introduction

Cet article cherche à éviter deux écueils des recherches ou autres consultations d'accompagnement de processus participatifs. Le premier est la réification des instances participatives comme arènes décideuses autonomes. Cette version va à l'encontre des enseignements de l'action publique qui insistent au contraire sur le polycentrisme, l'«action conjointe» (Pressman, Wildavski, 1973) et l'interdépendance entre acteurs, instances et organisations, sous forme de réseaux et coalitions qui débordent et traversent institutions et organisations (Massardier, 2008). Le second est la réification d'une sorte d'«homo consensus participus», hors sol de la réalité sociale, qui s'inscrit en faux contre les lois sociologiques. N'est-il pas en effet scientifiquement vain d'imaginer¹ : d'une part, un acteur qui se désocialiserait en quelque sorte en abandonnant à l'entrée d'une arène participative ses socialisations primaires et secondaires, ses trajectoires, ressources, positions, représentations et capitaux sociaux et politiques ; et d'autre part, des interactions dans ces arènes qui se délesteraient de l'épaisseur sociologique de leurs acteurs ?

Cette recherche s'était donnée² pour objectif principal d'adopter la posture scientifique du désenclavement de l'analyse des arènes participatives en les réinsérant dans les rapports de pouvoir du policy making territorialisés, un au-delà des arènes représentatives³, à travers l'exemple de la participation des agriculteurs familiaux au Programme de Développement Territorial Rural Durable (sigle PDSTR en portugais), et plus spécifiquement dans la partie du District Fédéral (DF) du territoire Aguas Emendadas.

Pour ce faire, en termes théoriques, cet article insiste sur la nécessité d'associer trois approches de sociologie politique. Tout d'abord, celle des structures d'opportunité politique (Tarrow, 1996). La transition démocratique en Amérique Latine en général dans les années 1980 (Pineiro, 2003 ; Goirand, 2010, p. 449), et au Brésil en particulier, a ouvert l'opportunité pour «de nouveaux personnages

¹ Sans nier, bien entendu, l'existence de conditions de possibilité d'institutionnalisation de relations sociales durables consensuelles dans ce type d'arènes (par voie d'apprentissages des logiques d'accord, d'une socialisation secondaire de négociateur...).

² Elle est le fruit d'une enquête de plusieurs années auprès des acteurs du Territoire Aguas Emendas. L'étude a été initiée par E. Sabourin en 2005 et a donné lieu à de multiples missions (Pauline Landel et Lauren Lecuyer pour des mémoires de Masters, Mario Avila pour une thèse de doctorat, Eric Sabourin, expatrié à Brasília, et Gilles Massardier pour des missions du CIRAD et du projet ANR PALAPA). Nous tenons à remercier Alice Mazeaud et Magalie Nonjon pour leurs lectures stimulantes.

³ Ce choix nous amène, dans cet article, à évoquer que très marginalement le fonctionnement interne des conseils observés qui mériterait un livrable spécifique.

d'entrer en scène» (Saber, 1988) et aux «bases» d'entrer dans l'espace public où sont «redéfinies les privations comme des discriminations illégitimes» (Goirand, 2010). Leonardo Avritzer (2002) a montré de son côté la simultanéité entre ce contexte d'émergence des mouvements sociaux et celle de la problématique participative. Ce d'autant plus que le paradigme de la démocratie environnementale se développait simultanément à travers le monde (Barbier, Larrue, 2011), modelant ainsi par transfert un modèle brésilien de développement territorial qui hybride planification rurale des investissements, «développement durable», lutte contre la pauvreté et bien entendu «l'impératif» participatif. Cette ouverture démocratique a permis, au Brésil, l'institutionnalisation de politiques de la participation directe des citoyens (Baiocchi, 2003 ; Avritzer, 2002, 2009 ; Combes, Dabène, Garibay, 2009 ; Reis, Lima Neto, 2009). Elles ont été le fait du Parti des travailleurs (PT), le fameux « mode de gouvernement petiste », depuis sa conquête locale du pouvoir, à partir des années 1990, jusqu'à ses expériences gouvernementales depuis 2002 (Abers, 2000). Ces structures institutionnelles sont des «opportunités ouvertes par le gouvernement» (Hoppe, 2011) à la participation politique pour nombre de catégories jusque là marginalisées du jeu politique - femmes, pauvres urbains (Dabène, 2006; Saravia, 2009) et bien entendu les petits agriculteurs. Est alors lancée, dans les zones rurales, la «dynamique d'organisation» (Tonneau, Sabourin, 2009), à l'état embryonnaire de mouvement social, d'associations et de structures syndicales agricoles et professionnels, souvent structurées en réseaux thématiques (citoyenneté, jeunes, femmes, eau, semences, etc.) et territorialisés. Les principales conséquences de ces mobilisations rurales ont été la constitution d'un mouvement social rural puis la reconnaissance juridique, en 2006 (Lazzaretti, Piccolotto, 2011), de la catégorie «agriculteur familial». Une catégorie qui est aujourd'hui, bien que composite, très structurée: CONTAG (Confédération nationale des travailleurs agricoles), CUT (Centrale Unique des Travailleurs), MST (Mouvement des Sans Terre), FETRAF (Fédération des Travailleurs de l'Agriculture Familiale)... Parallèlement, le Programme de Développement Territorial Rural Durable (PDRTS) a structuré un système participatif (cf. encadré n°1). Ces arènes participatives sont autant de lieux d'apprentissages de prise de la parole, d'expression de besoins, de formalisation de projets, de mobilisation de financements au profit de cette catégorie (Schneider, Kunrath Silva, Morrucci Marques, 2004; Tonneau, Sabourin, 2007). Cette dernière est devenue, par l'intermédiaire de ses représentants qui ont su saisir

l'opportunité offerte par ces arènes, partenaire de l'Etat dans la mise en œuvre des politiques publiques, comme cet article s'attache à le démontrer.

Reste que, deuxièmement, ces espaces d'opportunité ne s'offrent pas à tout un chacun. Afin d'analyser cette opportunité très sélective ouverte par ce dispositif participatif, la recherche s'est évertuée à identifier les ressources accumulées par les participants: i) leurs formes de militantisme (partisan - voire entrée sur le marché électoral -, syndical, communautaire, institutionnel, professionnel), sans oublier le registre ici primordial du «militantisme institutionnel» (Politix, 2005) qui innerve le montage des projets de politique publique, ii) leurs ressources socioprofessionnelles en termes de capital et de réseaux sociaux (Lecuyer, 2010). La typologie des participants qui en ressort indique la nécessité de croiser l'analyse de la trajectoire des participants dans ces types de participation politique (Lagroye, François, Sawicki, 2006) et de leur accumulation de répertoires d'action collective pluriels (Tilly, 2006) qui permettent aux acteurs de se légitimer en jouant de ces divers registres militants. Troisièmement, la sociologie de l'action publique, plus particulièrement du policy making des projets, permet de resituer la variable participative dans le contexte plus englobant des coalitions (Sabatier, Jenkins Smith, 2004) du PDSTR. La configuration sociale formée par ces coalitions a été dessinée et caractérisée, à divers moments de l'évolution de la Commission Territoriale du Territoire Aguas Emendadas – COTAE - (Avila, 2011), mais également à travers des projets qui ont été observés depuis leur conception jusqu'à leur mise en œuvre (marché bio - Landel et al., 2009 ; Centrale de Commercialisation et de Formation de l'agriculture familiale - Avila et al., 2009 ; Avila, 2011). Nous avons également eu recours à une sociologie des pratiques des participants en matière de négociation, formatage et coordination de ces projets (Avila et al., 2009, Avila, 2011)⁴.

La première partie de l'article expose brièvement les spécificités du dispositif territorialisé et participatif de «développement territorial rural durable», et sa récente évolution, qui influent directement sur les modes de participation: la définition

⁴ Les méthodes employées ont été: des entretiens semi-directifs avec les agriculteurs intégrés dans les instances participatives, portant notamment sur les trajectoires militantes et professionnelles et sur les montages de dossiers et de projets, ainsi qu'avec les techniciens de l'agriculture membres des commissions participatives ; l'observation directe de réunions de commissions municipales et territoriales ; la consultation de dossiers de projets. Par ailleurs, une méthodologie de reconstitution de la configuration d'action publique en matière de développement rural sur ce territoire a été mise en œuvre (Avila, 2011) et a notamment permis de mettre à jour les interactions entre le système technique agricole et les agriculteurs dans et autour du dispositif participatif.

collégiale paritaire de la participation entre agriculteurs et système politico-administratif oblige les agriculteurs à verser directement dans le système de luttes institutionnelles et de compromis proprement bureaucratiques ; cette participation est étagée puisqu'elle s'insère dans la structure multi-niveaux du fédéralisme brésilien ; la légitimité des participants est fortement liée à leur capacité à représenter les communautés d'agriculteurs dont ils sont issus et monopolisent la représentation ; au résultat, les espaces de définition des projets de politique publique sont fragmentés verticalement (une structure représentative par niveau) mais aussi horizontalement (éclatement communautaire des intérêts mais aussi par Etat comme il sera plus vu plus loin), altérant ainsi l'objectif de cette politique qui était de territorialiser le développement rural sur un espace endogène.

Il n'empêche que, malgré l'extrême complexité institutionnelle du dispositif, ces notables sectoriels et communautaires en ont saisi l'opportunité en s'interposant comme représentant/participants et prolonger ainsi leur militance communautaire pour la «cause» de l'«agriculture familiale». En s'appuyant sur leurs trajectoires militantes et professionnelles, leurs répertoires d'action collective et leurs ressources, la seconde partie reconstitue des «cercles de la participation» dont le centre est un «noyau dur» de notables dotés en capitaux sociaux et politiques. Elle met également à jour la hiérarchie interne au «noyau dur» (Talpin, 2012) et vérifie l'hypothèse que l'autonomie des carrières militantes est une variable indépendante explicative de la saillance⁵ en politique participative.

La troisième partie montre que ces notables investis dans la participation se caractérisent par leur professionnalisation dans le «leadership transactionnel» (Nay, Smith, 2002) sectoriel entre la représentation des communautés d'agriculteurs et les institutions publiques et politiques. L'efficacité de ce «militantisme institutionnel» repose sur deux capacités : coordonner les niveaux de participation la gestion des demandes de projets émanant des divers communautés, et les relations entre les communautés et les techniciens de l'agriculture ; formater techniquement et financièrement les projets. L'institutionnalisation de ces figures de «passeurs» est concomitante de l'émergence d'une «coalition de cause» (au sens de Sabatier, Jenkins-Smith, 1993) composée de ces «leaders transactionnels» sectoriels et de

5 Selon le terme employé par Bernard Manin pour qualifier le processus de distinction inhérent au système représentatif dans lequel «l'élection favorise les individus saillants» (Manin, 1995, p. 183).

certaines techniciens (appui technique agricole et administrations) qui, dans et surtout au-delà du dispositif participatif lui-même, négocient le contenu de la politique territoriale rurale. Car, si de manière générale, la politique participative mise en œuvre par le Parti des Travailleurs brésilien s'était assignée pour objectifs une «inversion des priorités» entre et le «technocratisme» et le pouvoir des catégories sociales «pauvres» et «exclues», ou tout simplement de la «société civile» ou, autrement dit, une politisation des règles techniques (Gret, Sintomer, 2005), la présente étude de cas montre au contraire que le système expert reste très prégnant dans la définition de cette politique publique de développement rural.

La structure multi-niveaux du «développement rural territorial durable»: prégnance de la structure fédérale, participation étagée et territorialisation altérée

La structure institutionnelle du Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux (PDSTR, cf. l'encadré n°1) en faveur des agriculteurs familiaux influe directement les trajectoires et le mode de sélection des participants.

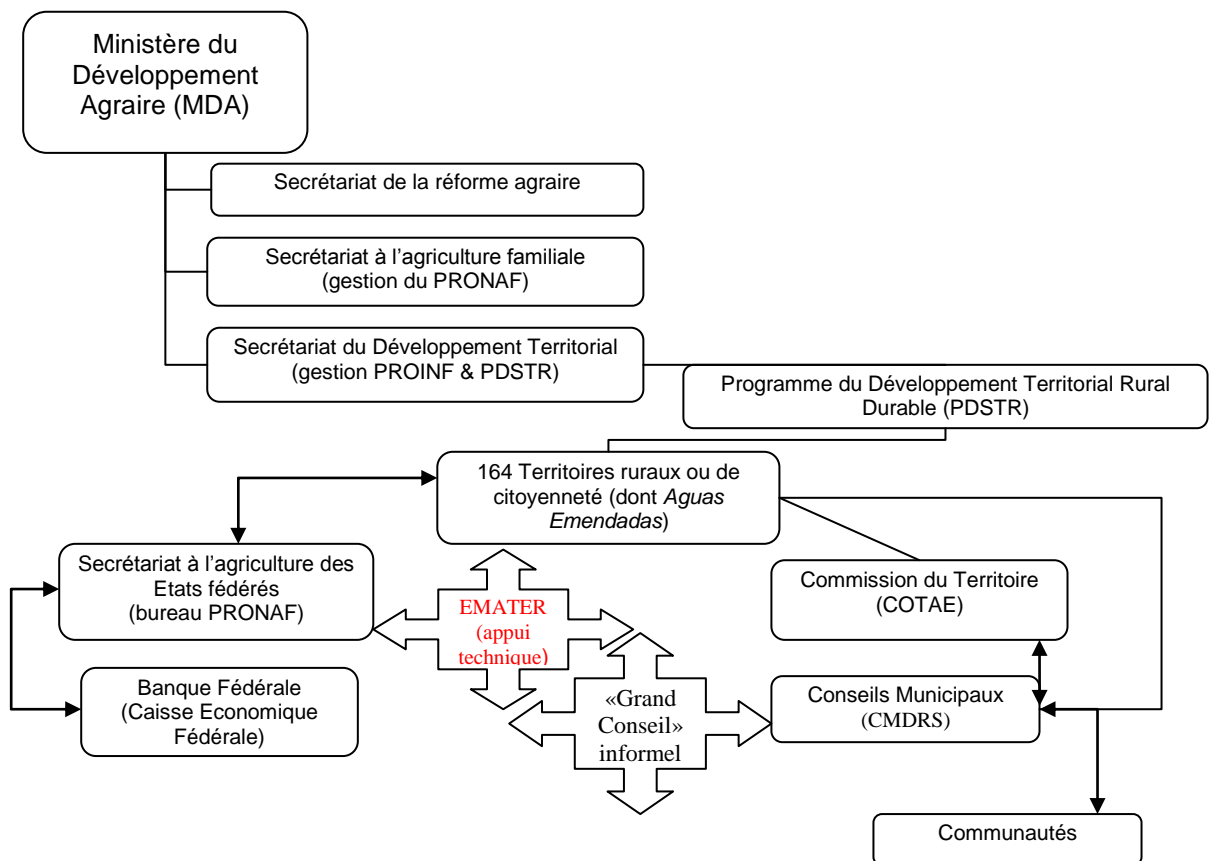
Le PDSTR, mis en place en 2004, trouve sa genèse, d'une part dans des expériences menées par le Parti des Travailleurs (PT) à partir de 1988 dans les municipalités qu'il avait conquises et, d'autre part, dans un dispositif mis en place depuis 1996 par le gouvernement Cardoso: il s'agissait de distribuer des crédits à l'agriculture familiale par l'intermédiaire du Programme National de Renforcement de l'Agriculture Familial (PRONAF) et de financer des projets d'infrastructures collectives (fonds PROINF créé à cet effet) sur la base d'un système décisionnel participatif au niveau municipal (Schneider et al., 2004 ; Tonneau, Sabourin, 2007, Duarte, Mattei, 2004). Le programme fédéral mis en place par le gouvernement Lula da Silva renforce les dimensions territorialisée et participative. Le PDSTR crée en effet des territoires ruraux rassemblant plusieurs municipios et le système participatif est doublé d'une commission décisionnelle collégiale (Commission du Territoire Aguas Emendadas - COTAE) au niveau de ces territoires, sans pour autant supprimer les Conseils Municipaux de Développement Rural Durable (CMDRS,

ENCADRE n°1. Présentation du Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux (PDSTR)

Ce programme a été confié à un Secrétariat au Développement Territorial (SDT) qui a été rattaché au Ministère du Développement Agricole (MDA) (cf. schéma n° 1). Il repose sur trois principes:

- Planification fédérale déclinée avec des outils de soft law ;
- Territorialisation de projets inter-municipaux, voire inter Etats fédérés (ce qui est le cas du territoire ici étudié) ;
- Participation des acteurs du développement rural via des conseils municipaux (régionaux dans le cas spécifique du District fédéral étudié présentement) et territoriaux (Sabourin, 2007 ; Tonneau, Sabourin, 2007).

Schéma n°1. Structure institutionnelle du programme PDSTR



appelés **Conseils Régionaux de Développement Rural Durable – CRDRS** - dans le District Fédéral⁶) créés depuis 1996.

⁶ Le District Fédéral n'est pas divisé en municipalités mais en régions administratives.

Il faut cependant retenir trois particularités de ce dispositif qui influent directement sur les pratiques participatives: la participation est légalement collégalement paritaire et multi-niveaux et elle repose sur la représentation des intérêts agricoles par des notables communautaires et sectoriels.

Une participation collégiale paritaire entre agriculteurs et système politico-administratif

La composition de ces arènes participatives repose sur des collèges qui donnent à la «participation» un design spécifique: à chaque échelle, les élus locaux et les techniciens (agronomes et techniciens des services d'appui à l'agriculture - EMATER) y sont, selon les textes de 1996, 2004 et 2008, représentés paritairement avec les agriculteurs. De ce fait, la participation des agriculteurs est ambivalente. D'une part, les leaders de l'agriculture familiale ont des stratégies d'autonomisation des intérêts de leur secteur. Ce partage des sièges a en effet été fatal aux agriculteurs en 2008 lorsque, pour amplifier le rôle des Territoires de Citoyenneté (nouvelle appellation des territoires avec la réforme de 2008): le développement rural s'est ouvert aux secteurs bureaucratiques autres que l'agriculture (éducation, santé, énergie, transports et tourisme notamment), doublant ainsi le nombre de participants à la Commission du Territoire Aguas Emendadas (COTAE) et noyant par conséquent les agriculteurs dans un univers de compromis entre administrations des municipalités des Etats fédérés et fédéral. Il y a là un rapport de cause à effet direct avec la création, la même année, d'un «grand Conseil» informel des agriculteurs du District Fédéral dont l'objectif était bien de canaliser les intérêts des agriculteurs familiaux du District Fédéral dans un espace propre de négociation (cf. schéma n°1), espace coalisé puisque composé des huit leaders sectoriels de l'agriculture familiale issus des huit Conseils régionaux de développement Rural Durable (CRDRS). Mais, d'autre part, ce paritarisme collégial est une variable explicative première de la professionnalisation de ces leaders agricoles dans le militantisme institutionnel qui accompagne leurs pratiques participatives (cf. III.1 et schéma n°1).

Une fragmentation multi-niveaux des espaces de la représentation et des projets de politique publique qui altère la territorialisation

La structure fédérale marque fortement ce dispositif participatif de son empreinte en l'étageant au gré des niveaux de gestion (Cf. encadré n°1). D'une part,

territorialiser ce programme à l'échelle inter-municipale marquait une volonté du gouvernement fédéral du PT de contourner l'obstacle de l'usage clientéliste des fonds du PROINF, pratique qui avait marqué les premières années de fonctionnement des conseils municipaux de l'agriculture familiale (Duarte, Sayago, 2006), suivant en cela la tradition de la vie politique brésilienne (Dabène, 2008, p. 103-104; Rouquié, 1978, p. 68). La solution institutionnelle choisie par le gouvernement fédéral PT a été le doublement des étages décisionnels et participatifs: la Commission territoriale a été intentionnellement surajoutée aux Conseils Municipaux de Développement Rural (régionaux pour le DF). Cette dépendance au sentier fédéral se retrouve d'autre part dans le fait que les Etats fédérés ont dû créer une instance décisionnelle propre (Conseil Etatique de Développement Rural), parfois doublée d'une structure d'exécution technique de répartition du PROINF. Ainsi, la sélection des agriculteurs investis dans le dispositif participatif suit les mêmes échelles: un premier cercle est celui des participants aux travaux des CMDR (ou CRDRS dans le District Fédéral) ; un deuxième cercle est celui des participants aux travaux du Collège Territorial Aguas Emendadas (COTAE). Un troisième cercle est celui des participants au «grand conseil» informel du District, où se définit une stratégie commune, notamment dans le choix des projets de politique publique qui sont ensuite soumis à l'accord définitif de la COTAE. Cette architecture verticale est enfin renforcée par un échelon essentiel où les participants puisent leur légitimité: ils émanent d'un système électif propre à leurs communautés agricoles d'appartenance (définies comme des regroupements d'agriculteurs sur un territoire) organisées en associations dont ils président les destinées depuis de nombreuses années.

Un fait marquant ajoute à la complexité de cette structure décisionnelle et participative multi-niveaux: le territoire Aguas Emendadas est, élément rare au Brésil, une entité interétatique (trois Etats fédérés: Goiás, Minas Gerais et District Fédéral)⁷. Cet écartèlement n'est, bien entendu, pas propice à une dynamique de développement endogène de ce territoire pourtant créé à cet effet⁸, dans la mesure où les projets présentés à la COTAE émanent du regroupement des municipalités de

⁷ Le Territoire «Aguas Emendadas» englobe 11 municipalités et 10 régions administratives du District Fédéral, répartis sur les trois Etats fédérés.

⁸ Une anecdote de terrain en dit long sur le ligotage de la territorialisation par le sentier fédéral. Il n'y a pas de regroupement des dossiers de financement pour le Territoire Aguas Emendadas au niveau du Secrétariat du Développement rural du Ministère du Développement Agraire: les dossiers sont classés par Etats fédérés.

chacun des trois Etats fédérés travaillant pour la promotion de leurs propres projets. Symbole de cette incapacité à construire une dynamique de développement rural propre ce territoire, le marché des produits de l'agriculture familiale, seul projet à vocation territorial voté par la COTAE, a connu une trajectoire longue et semée d'embûches (Avila, 2011). Dans les faits, si territorialisation de cette politique il y a, c'est bien dans une dynamique propre aux regroupements des municipalités de chacun des Etats qu'il faut la chercher. En fragmentant les espaces de participation et par la même les projets soumis à la décision de la COTAE, la dépendance à la structure fédérale freine la logique de territorialisation. Le contenu de cette politique n'est au final qu'un ensemble de compromis entre municipalités (régions pour le DF) et entre communautés d'agriculteurs, orchestré, comme nous le verrons plus loin, par un «noyau dur» de représentants formant coalition dans chacun des groupements de municipalités et régions de chacun des Etats.

Une participation... représentative: le dispositif participatif comme structure d'opportunité pour des notables communautaires et sectoriels

Cette fragmentation est renforcée par l'effet représentation de la démocratie participative, c'est-à-dire «la capacité du système représentatif⁹ à absorber dans sa propre logique les instruments participatifs» (Blatrix, 2009), qui est en effet confirmé par cette étude de cas: la légitimité des participants de la «société civile» rurale repose sur leur capacité à représenter les intérêts des communautés d'agriculteurs¹⁰, donnant une définition communautaire marquée aux projets de politique publique. Il a également amplifié la légitimité des leaders agricoles qui avaient d'abord acquis leur notabilité en monopolisant les présidences des associations communautaires depuis de nombreuses années¹¹. Le PDSRT (2004, réformée en 2008 avec les Territoires de Citoyenneté) a renforcé les positions d'agriculteurs dont la notabilité communautaire faisait d'eux des «éligibles» 'naturels' et qui étaient déjà investis dans les structures participatives existantes au niveau du District Fédéral (depuis 1995). Forts de ces représentativités et légitimités communautaires, ces

⁹ Notons bien qu'il s'agit ici du système de représentation des intérêts sectoriels et non de la démocratie représentative.

¹⁰ Une communauté peut regrouper jusqu'à 2000 agriculteurs qui élisent un bureau d'association. Ce bureau désigne un représentant (le plus souvent le président) pour siéger au CRDRS. Seuls 8 agriculteurs (1 par région) participent au «grand conseil» informel et à la COTAE.

¹¹ Chaque participant représente plusieurs communautés au niveau du «grand conseil» et de la COATE.

militants ont saisi l'opportunité du dispositif participatif territorial multi-niveaux pour donner lieu, au final, à un mécanisme pyramidal de sélection des participants. «L'entrée en participation» des agriculteurs est une variable dépendante de cet attribut communautaire.

Ces leaders communautaires et «entrepreneurs de cause» des droits des petits agriculteurs ont mutualisé l'action collective puis élargi ensuite leurs revendications aux besoins en infrastructures rurales (routes, électricité, téléphone), sociales (écoles, postes de santé, églises, etc.) ou de police pour la sécurité rurale. De ce travail politique de représentation des intérêts communautaires a émergé une «coalition de cause» e l'agriculture familiale où sont partagées une «raison pour agir» et une définition stratégique de celle-ci. Ils partagent un investissement militant ancien pour la régularisation foncière qui est un point central des revendications des mouvements sociaux et associatifs à Brasilia depuis les années 1970-1980¹².

Face à la fragmentation verticale et horizontale du dispositif, les «grands élus» si l'on peut dire, représentants des communautés des 8 régions du DF, se retrouvent dans le «grand conseil» informel pour définir une stratégie commune (cf. Schéma n°1). Cette partie rejoint ainsi des conclusions forgées sur d'autres terrains d'étude: le décalage entre «l'échelle de la décision» et «l'échelle des problèmes» (Leresche, 1996) amène les acteurs à construire des territoires et des instances à l'échelle des enjeux, des problèmes qu'ils rencontrent et des solutions qu'ils

¹² S'il existe bien un système de type électif dans les communautés (vote, parfois à main levée), la concurrence électorale n'est toutefois pas de mise tant leur «éligibilité» (Abeles, 1989) ne fait aucun doute. Celle-ci repose sur une légitimation acquise durant les mobilisations des mouvements sociaux (syndicats d'agriculteurs familiaux et mouvements de «sans terre») mais aussi des associations plus localisées qui ont émergé dans les années 1960 et 1970 lorsque la concurrence foncière inégale entre constructibilité des terres du DF et petite production agricole a conduit au déplacement des petits producteurs, ceci sans indemnisation. En effet, le territoire *Agua Emendadas* englobe la métropole urbaine du District Fédéral (2.800.000 hab.) et trouve la raison même de son découpage en 2004 dans la croissance exponentielle de la conurbation du DF depuis sa création. Cette donnée économique et démographique (entre 1960 et 1970, la population du District Fédéral est multipliée par quatre, passant de 140 000 à 537 000 habitants, en 2011 elle atteint 2 800 000 habitants) souligne des éléments sociologiques des agriculteurs participants au dispositif. D'une part, la croissance urbaine menace directement l'implantation de certaines communautés d'agriculteurs dont les revendications se portent en priorité sur la sécurisation foncière (qui n'entre d'ailleurs pas dans le mandat du PDSTR). Cette situation instable et précaire des agriculteurs familiaux se trouve renforcée par le caractère temporaire des concessions de terres attribuées au titre de la reforma agraria (une génération actuellement et 20 ans auparavant lors de la construction du DF). D'autre part, les agriculteurs les plus saillants dans le dispositif participatif du territoire *Agua Emendadas* sont issus de familles du DF qui, depuis plusieurs générations, ont été contraints de déplacer leurs terres et productions à la périphérie toujours plus lointaine du centre de Brasilia. Leur trajectoire sociale est marquée contradictoirement par cette forme de déclassement mais aussi par la proximité des espaces d'ascension sociale (Université, emplois publics). Diplômés, ils ont connu la pluriactivité (travail de la terre et professions tertiaires) ou des trajectoires professionnelles tertiaires hors de l'agriculture suivies d'un «retour à la terre», et sont caractérisés par un militantisme ancien de lutte pour la préservation de la terre familiale.

inventent, et, au final, à fabriquer des «espaces politiques pertinents» d'action publique (Balme et al., 1996). C'est bien la question du bricolage de la «bonne échelle de décision» qui se pose ici: les acteurs (politiques, administratifs, économiques...) cherchent le niveau adéquat pour le développement de leur action.

Une participation captée par un «noyau dur» de participants dotés en capitaux et ressources

Les effets de ce dispositif territorial participatif sont pluriels. D'une part, il renforce la notabilité d'agriculteurs déjà dotés en ressources sociales et politiques propices aux conditions de leur sélection. Il a contribué, d'autre part, à renforcer le processus d'institutionnalisation de leur position et répertoires d'action de représentants des intérêts des communautés d'agriculteurs, notamment leur militantisme institutionnel.

Des notables dotés en ressources politiques et sociales: «cercles de la participation» et «noyau dur» de la participation

Au sein du DF, la catégorie «agriculture familiale» présente une hétérogénéité de situations sociales et productives assez marquée allant des travailleurs sans terre, donc d'une agriculture vivrière, aux petits et moyens entrepreneurs ruraux, certains agriculteurs patronaux bénéficiant d'ailleurs illégalement du pouvoir de représentation des agriculteurs familiaux, voire des subventions destinées à cette catégorie (pluriactifs, retraités de la fonction publique ou exploitant ayant plus de deux salariés permanents). Ce sont ces derniers qui ont très majoritairement investi le dispositif participatif. Les observations confirment des constats effectués sur bien d'autres terrains à travers le monde (Blondiaux, 2008, Mazeaud, Talpin, 2010 ; Talpin, à paraître, 2012): les ressources sociales répartissent très inégalement les chances de stabilisation dans les procédures participatives au détriment des principaux bénéficiaires ciblés.

Il en est de même des ressources politiques. Les trajectoires militantes des participants à la COTAE et au «grand conseil» et leur typologie (cf. tableau 1) leur octroient la capacité de «reproduire les formes de la discussion politique traditionnelle» (Blondiaux, 2008) qui suppose une grammaire discursive rendant coûteuse l'entrée dans la délibération pour ceux qui n'en disposent pas. Les participants aux différents étages PDSRT ont tous accumulé, grâce à leur trajectoire

politique et sociale, les ressources nécessaires et suffisantes à cette condition première, qui les distinguent nettement de l'ensemble des agriculteurs des communautés qu'ils représentent (comme permet de l'observer les réunions des associations communautaires et Conseils régionaux de développement rural durable). Ces observations confirment l'existence de «cercles de la participation» et d'un processus de sélection interne aux dispositifs participatifs où se constituent des «noyaux durs» (Talpin, à paraître, 2012). Un des effets du dispositif participatif est l'apparition d'une «élite de la participation» propre aux agriculteurs qui n'hésitent pas à en faire, pour certains, une rampe de lancement vers la compétition électorale (type 3, cf. tableau n°1). Mais cette élite est elle-même hiérarchisée. Les types 1 et 2/3 (cf. le tableau n°1) ne montrent pas les mêmes dispositions à intégrer les cercles décisionnels. La preuve en est de la séparation très nette entre ceux (type 1) qui s'investissent pleinement dans la COTAE dont l'observation des réunions montre que ce niveau de participation n'est pas le plus déterminant dans le dispositif participatif car peu décisionnel, et les types 2 et 3 qui investissent pleinement les niveaux régional et du «grand conseil» car au contraire très décisionnel (du fait de l'altération de la territorialisation due à la répartition politique informelle des projets entre les trois Etats fédérés, cf. I.2).

Les observations de terrain ont permis d'établir une typologie (cf. tableau 1) des participants du premier cercle, c'est-à-dire les 12 agriculteurs du DF participants ou ayant été participants au «grand conseil» et à la COTAE à partir du croisement des critères de leurs trajectoires militantes et politiques, de leurs répertoires d'action collective, de leurs ressources (politiques, sociales, militantes) et de leurs capacités à agir dans mais aussi hors du dispositif.

Tableau 1: Typologie des participants à la COTAE et du «grand conseil»

Pratiques et ressources	Type 1: Mouvements politiques et sociaux, associations	Type 2: Institutionnels autonomes	Type 3: Institutionnels autonomes/isolés
Représentations des communautés d'agriculteurs	+	+	+
Militantisme politique	+	-	++
Militantisme dans mouvements sociaux	+	-	-

Militantisme dans syndicats d'agriculteurs	+++++	+-	--
Militantisme professionnel	--	++	+++
militantisme institutionnel	+-	+++++	+++++
Capital social	----	+++	++++
Capital scolaire	----	+++	++++
Investissement dans conseil des territoires (COTAE)	+++++	+-	+-
Investissement dans le «grand conseil»	+-	+++	++++

La hiérarchie interne au premier cercle de la participation: l'autonomie des carrières militantes comme variable indépendante de la saillance en politique participative

Le type 1 (un profil plus axé sur les ressources du militantisme associatif, politique et des mouvements sociaux) est caractérisé par une intégration très active dans le mouvement des «sans terre». Le répertoire d'action acquis à cette occasion est celui de l'occupation de terres, de la lutte pour la reconnaissance des droits de propriété. L'une des représentantes par exemple, est présidente de l'association d'une communauté du DF de 1800 agriculteurs issue de la réforme agraire (assentamento) installée irrégulièrement sur des terres mais ayant obtenu leur régularisation après une lutte de plusieurs années. Elle a initié sa carrière militante avec le Mouvement des Sans Terre qu'elle a quitté rapidement après la reconnaissance des terres de son assentamento. Reste qu'elle doit à ce mouvement social sa formation à l'action militante et à la pratique agricole. Elle est aussi l'héritière d'une tradition (familiale) de syndicalisme agricole. Elle est membre de la direction du syndicat des travailleurs ruraux du DF – FETADF - et de la confédération des travailleurs ruraux (CONTAG) qui a joué un rôle très important dans la reconnaissance de la catégorie de l'agriculture familiale. Elle a par la suite contribué à la fondation et milité dans l'association de producteurs de sa communauté qu'elle préside depuis sept ans et, à ce titre, a intégré les commissions participatives du développement rural territorial du DF puis du Territoire Aguas Emendadas. Elle a participé également au processus participatif du budget du DF mis en place par le PT lorsqu'il présidait aux destinées du DF au milieu des années 1990. Ces dernières expériences l'ont propulsé vers un répertoire d'action militante différent de celui acquis au MST: celui de la négociation dans les arcanes du système participatif

multi-niveaux et dont elle a été nommée coordonatrice pour le DF (sans rémunération mais elle dispose d'une voiture et d'un chauffeur). Son registre discursif militant reste, certes, porté vers le « nous » et celui du « combat » et des « victoires » qui ont forgé la carrière militante des représentants de ce type 1 (Lecuyer, 2011), caractérisé par l'attachement à des répertoires d'action collective et politique (mouvements sociaux et partis de gauche). Cependant l'entrée dans le dispositif participatif de cette catégorie de participants produit un effet « militantisme institutionnel ». Cette participante est en effet aujourd'hui intégrée, certes beaucoup moins que les « participants » des types 2 et 3, dans les rouages politico-institutionnels promus par le dispositif participatif qui a associé ces militants à la mise en œuvre de la politique de développement rural durable. Elle explique d'ailleurs ses distances avec le MST par « l'agressivité » de ses modes d'action. Les représentants du type 1 savent toutefois jouer sur les deux types de ressources et de répertoires accumulés durant leur carrière militante. Cette présidente d'association communautaire sait à la fois remobiliser ses réseaux du MST et négocier avec le système politico-administratif comme le montre sa position lors de la dernière campagne de reconnaissance de propriétés agricoles lancée par le DF en 2010. Cette posture installe durablement les participants du type 1 dans le dispositif participatif.

Le type 2 (un profil plus axé sur le militantisme associatif, professionnel et institutionnel) est caractérisé de son côté par deux éléments qui le distinguent nettement du type 1. Premièrement, si ces participants défendent la catégorie « agriculture familiale » et s'en considèrent comme membres, ils en sont bien extérieurs au regard des textes de Loi de l'Agriculture Familiale. Ils sont propriétaires de plusieurs dizaines, plus rarement de plusieurs centaines d'hectares de terre, et emploient plusieurs salariés agricoles permanents. Par ailleurs, leur production agricole ne représente souvent pas la totalité de leurs revenus (retraites, pluriactivité, commerce). Ils sont dotés d'un capital scolaire souvent élevé (universitaire) qui leur confère des ressources incomparables au regard des participants du type 1. Deuxièmement, leurs luttes ne sauraient se comparer non plus à celles du type 1. Par exemple, le président d'une association d'une commune du DF possédant aujourd'hui 60 hectares dédiés au maraîchage fruitier et à l'élevage, a développé un militantisme à la fois de déclassé et de chef d'entreprise structurant son propre marché. Suite à l'étatisation des terres du DF entre 1960 et 1970, dans le cadre de

l'urbanisation du plateau, sa famille s'est vue reléguée loin du «centre ville» et des 2.000 hectares de terres familiales, sans dédommagement. Cette «injustice» a propulsé cet agriculteur, héritier de la terre de sa famille, dans une lutte incessante contre le déclassement de ces agriculteurs de la première heure du plateau de Brasilia. Cette catégorie obtiendra en 2008, au même titre que les petits agriculteurs, le droit de bénéficier des projets et crédits qui n'étaient destinés qu'aux petits agriculteurs familiaux ainsi qu'à ceux de la réforme agraire. Cet agriculteur moyen a alors porté dans sa région le combat cumulé des sans terres, petits agriculteurs et celui de sa catégorie d'origine. C'est à ce titre qu'il participe à la création de l'association communautaire des agriculteurs de sa région. Cette légitimité a fait de lui un «éligible» permanent comme président de son association communautaire depuis 1986 (six mandats successifs) et le président du Conseil Régional de Développement Rural Durable de sa région. Il est également membre du conseil de sécurité régionale, de la Fédération des producteurs ruraux du DF (FEPRO). D'autre part, il développe un militantisme de chef d'entreprise agricole. Il participe en 2001, avec d'autres agriculteurs moyens, à la création d'une association de producteurs biologiques qui parviendra, à la marge de la dynamique du PDSTR, à la création d'un marché biologique intégré dans le grand marché agricole régional de Brasilia. Ce militantisme professionnel montre chez le type 2 l'acquisition d'une capacité à négocier des projets avec le système technicien de l'agriculture du DF mais aussi à dessiner un périmètre de projet pour regrouper les agriculteurs moyens (et donc à éliminer les petits agriculteurs). La composition de l'association des agriculteurs biologiques du marché de Brasilia est à ce titre révélateur (Landel, 2009). Ceci ne les empêche pas par ailleurs, de par leur légitimité de présidents d'associations communautaires, de défendre la cause des petits agriculteurs dans le dispositif participatif. L'accumulation d'un capital social par les participants du type 2¹³ au cours de leurs différents parcours militants, qu'il soit associatif ou professionnel, ou dans leurs pratiques de montage de projets, fait d'eux des passeurs entre leurs communautés et le système technico-administratif. Leurs communautés d'origine leur reconnaissent en retour ce rôle de défenseur et de négociateurs de leurs intérêts auprès des instances bureaucratiques et politiques qui ne s'arrêtent pas aux seuls

¹³ L'agriculteur pris en exemple est membre du Conseil d'Administration de l'EMATER (agence d'appui technique à l'agriculture du DF). Il est d'ailleurs rémunéré à ce titre.

intérêts de l'agriculture puisqu'il s'étend aux autres équipements communautaire (routes, écoles, sécurité...).

Ces parcours militants rejoignent des analyses déjà connues sur la personnalisation des fonctions de représentation (Gaxie, 2006). Alors que le type 1 est plus lié aux organisations qui ont construit et porté ces militants, le type 2 est à la fois mieux doté en capitaux économique, culturel et social, et de ce fait a autonomisé ses propres pratiques militantes par rapport aux groupes, organisations et communautés qu'ils représentent. Le discours du «nous» est moins présent chez eux, ne serait-ce que du fait que le «nous» est à l'évidence pluriel.

Le type 3 (le profil le plus marqué par le militantisme professionnel et institutionnel et l'autonomie des parcours militants) montre des différences notoires avec les types 1 et 2 mais une proximité avec le type 2 pour ce qui est des capitaux social et scolaire et du militantisme institutionnel. En effet, ces agriculteurs ont la caractéristique de ne jamais avoir vécu totalement sur et de leur terre et/ou d'y être arrivé tardivement. Par ailleurs, les agriculteurs de cette catégorie ne sont pas entrés directement dans le militantisme à partir des luttes pour la terre (même si leurs origines familiales sont rurales), si ce n'est à travers celle de leurs parents touchés par les expropriations. Héritiers des terres, ils sont aussi héritiers des positions de représentants de leurs parents en devenant à leur tour président de l'association communautaire. Ceci étant, cette forme d'éligibilité n'empêche pas leur reconduction quasi automatique à la présidence de l'association communautaire locale, comme pour les types 1 et 2. En revanche, cet héritage ne leur a pas pour autant délégué les répertoires militants de lutte pour les terres qu'ils ont vécue à distance. Le militantisme syndical de leurs parents leur a échappé. Pour autant, comme les deux autres catégories, ces agriculteurs sont investis depuis de longues années au cœur du dispositif participatif et président les Conseils de Développement Rural de leur région.

Ce type 3 regroupe des agriculteurs relativement atypiques puisqu'ils ont mené des formations et des carrières tertiaires (commerçant, banquier, ingénieur, avocat, journaliste) avant ou en même temps que leur investissement dans la terre. Certains développent des expériences productives également atypiques: élevage de lapins ou culture du noni¹⁴, produits dont les marchés sont très restreints au Brésil,

¹⁴ Plante médicinale originaire d'Amazonie.

ou encore du café, culture rare dans cette région du Brésil. Leur militantisme est donc marqué par ces cultures de niches.

L'exemple de l'un d'entre eux est caractéristique de cette catégorie. D'une part, il est président de l'association des cuniculteurs de Brasilia (groupe certes restreint!). Cet engagement professionnel semble premier pour lui, entretenant régulièrement ses interlocuteurs de cette filière. D'autre part, il personnalise son engagement, se distinguant ainsi de ses collègues membres des conseils participatifs, en critiquant vertement le dispositif participatif du PDSTR: il aurait dérivé d'une volonté initiale d'aménagement rural durable du territoire vers une distribution fragmentée de subsides vers des projets peu structurants pour le territoire dans son ensemble (ce qui se vérifie en effet dans les faits selon nos observations). Cette personnalisation, liée à ses ressources sociales et scolaires, se retrouve dans ces pratiques militantes: il a créé en 2009 une association dans sa région pour promouvoir un plan de développement territorial durable conforme à sa vision. Cette personnalisation des postures, pratiques et répertoires d'action collective, a poussé deux agriculteurs de cette catégorie à militer au niveau du DF, pour la création en 2008 du «conseil grand» informel des présidents des Conseils régionaux de développement rural afin d'assurer une stratégie commune de sélection des projets de politique publique au niveau du DF (cf. 1.2).

Enfin, dans la lignée de la personnalisation des répertoires militants de cette catégorie, pour certains d'entre eux, le dispositif participatif les a légitimé dans une démarche d'entrée sur le marché politique en se présentant aux élections législatives de l'Etat fédéré en 2010 (notamment pour le Parti Vert brésilien). Démarche qui les a d'ailleurs en partie isolé car mal acceptée par leurs collègues des types 1 et 2.

Il s'agit là d'un effet marquant du dispositif participatif: le type 3 se distingue par sa capacité à s'emparer d'enjeux politiques (environnement, développement notamment).

Les types 2 et 3, malgré leurs différences de parcours professionnels et militants, se retrouvent pourtant dans leur capacité à instrumentaliser le dispositif participatif au profit de leurs stratégies de militantisme institutionnel qui regroupe plusieurs pratiques. D'une part, ils montent des projets favorables à leur propre production (militantisme de niche: marché biologique, cuniculture...). D'autre part, ils négocient des projets bénéficiant aux communautés d'agriculteurs qu'ils président et/ou représentent. A travers ce militantisme institutionnel, ils déploient une activité

de «leaders transactionnels» (cf. point III.1). Ces pratiques les distinguent nettement du type 1 plus attaché à des revendications communautaires et notamment à la reconnaissance des titres de propriété des terres des petits agriculteurs.

Un point commun aux trois types reste toutefois primordial: il s'agit de la continuité dans l'histoire militante. Ils ont prolongé leur expérience du budget participatif mis en place par le PT du DF en 1995 dans les Programmes de développement rural territorial de 1996 (PRONAF Infrastructure), 2004 (PDSTR) et 2008 (Territoires de la Citoyenneté). Certes les ressources de chacun de ces types différencient leurs capacités d'investissement dans ce dispositif, mais cette variable est une condition importante de leur sélection comme «participants».

Au-delà des arènes participatives: militantisme institutionnel, leadership transactionnel et coalition de cause

D'une participation nourrie de représentation des intérêts communautaires au «militantisme institutionnel», il n'y a qu'un pas, franchi avec succès par ces «leaders transactionnels». De plus, en formant une coalition de politique publique avec les techniciens, les agriculteurs (des types 2 et 3) ont renforcé la prégnance du système expert agricole qui reste, paradoxalement étant donné les objectifs initiaux des politiques participatives du PT, la pierre angulaire du policy making en matière de développement territorial rural.

De la notabilité au leadership transactionnel: militantisme institutionnel et stratégies d'accès aux guichets

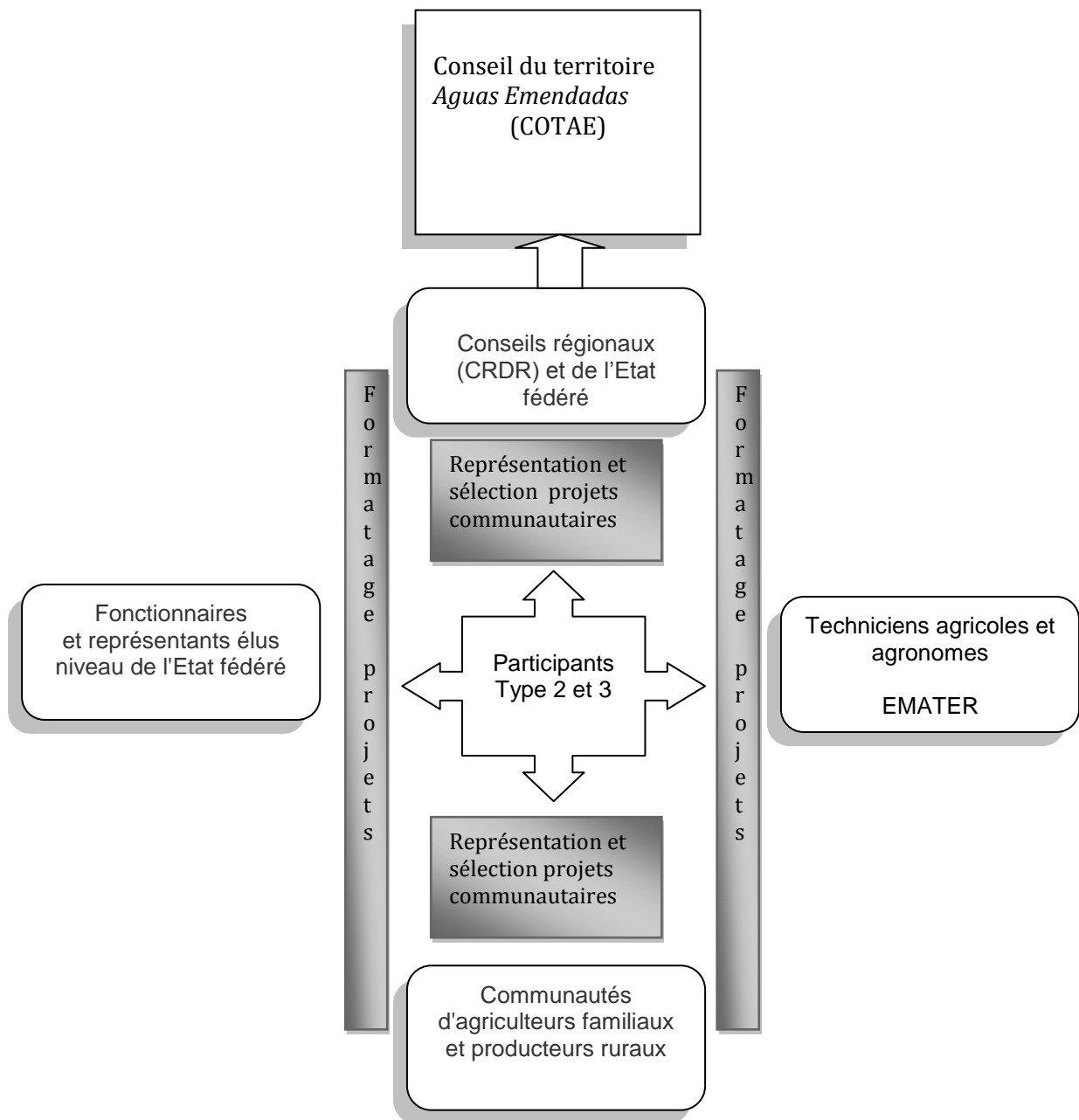
On ne peut résumer les conditions sociales de la participation aux seules ressources accumulées antérieurement à l'entrée dans le dispositif: s'il faut des ressources (éligibilité dans les communautés, trajectoire militante et capitaux économiques et scolaires) pour se saisir de l'opportunité des arènes participatives, ces dernières en procurent en retour pour y demeurer et y exercer un leadership. Elles se sont accumulées avec le temps sous forme d'apprentissage du militantisme institutionnel. Les procédures participatives laissent en effet une large place, voire renforcent, un des phénomènes très classiques de policy making local et territorial (Dahl, 1971): l'émergence de leaders sectoriels qui agissent entre représentation d'intérêts (communautés d'agriculteurs et filières productives), militantisme institutionnel (accès aux guichets, négociations avec les techniciens sur la sélection

des «bons» projets et le formatage technico-financier de ces derniers), et impératifs des nouveaux rouages participatifs de l'action publique territorialisée.

Ces derniers conduisent à la professionnalisation (Nonjon, 2005) de ces leaders qui consacrent en effet une très grande partie de leur temps à la représentation/participation et acquièrent des pratiques spécifiques: publiciser des débats ; parler au nom d'une catégorie fragmentée ; jouer aux «passeurs» entre plusieurs échelles d'action d'une part et entre les cibles de la politique publique et le «système politico-administratif» d'autre part ; acquérir une crédibilité de négociateurs auprès des cibles représentées et des techniciens. Leurs pratiques ne se cantonnent pas à militer dans les étages du dispositif participatif, mais aussi à négocier directement, en dehors de leur mandat de représentants des communautés et de participants. Ils sélectionnent les «bons» projets issus des communautés et les formatent dans les moindres détails, en fonction des normes imposées et négociées avec le système technicien, avant même de les injecter dans les instances participatives. Cette aisance institutionnelle leur permet également de stabiliser un répertoire, classique dans d'autres cadres, de stratégies d'accès aux guichets de financements pour leur communauté et/ou projets professionnels. Ils ont donc progressivement constitué un capital de relations sociales avec les techniciens des services d'appui à l'agriculture et les fonctionnaires du Secrétariat de l'agriculture pour devenir des interlocuteurs privilégiés des ces services publics (et des ONG) ainsi que des régulateurs informels de la politique territoriale de développement rural. Ces impératifs participatifs sont des ressources de premier ordre dans l'institutionnalisation de leur leadership.

La participation doit être définie également par le militantisme institutionnel dans un espace de négociation informel, qui dépasse de loin les seules instances participatives, où se négocient des projets destinés aux communautés et filières les mieux représentées par ces leaders transactionnels. La figure 1 décrit le répertoire d'action de ces «leaders transactionnels» (Nay, Smith, 2002) de la coordination multi-niveaux.

Schéma n° 2. Militantisme institutionnel et leadership transactionnel



Le *policy making* tend par là-même à s'hybrider entre plusieurs modèles d'action publique et entre plusieurs pratiques de participation politique qui trouvent une complémentarité: représentation communautaire ; militantisme associatif ; militantisme politique ; «entrée en politique» ; professionnalisation du militantisme institutionnel et participatif ; militantisme professionnel en faveur de la l'institutionnalisation et de la labellisation de catégories d'action publique (agriculture familiale, agriculture biologique) ; accès aux guichets ; leadership transactionnel qui

formule le contenu de la politique publique par voie de sélection et de montage technique de projets ; et enfin prégnance de l'expertise des techniciens de l'agriculture qui, au final, forment une coalition de politique publique avec les leaders transactionnels sectoriels.

Prégnance de l'expertise et coalition entre techniciens et agriculteurs

La domination de l'expertise (les agronomes/techniciens des services publics, des services d'appui à la production – EMATER -, des ONG, et les techniciens des rouages financiers) dans le système participatif est flagrante.

Premièrement, les techniciens de l'Etat fédéré sont membres des Conseils municipaux de développement rural (ou Conseils régionaux pour le DF) et de la COTAE. A ce titre, ils sont considérés eux-mêmes comme des participants. Deuxièmement, ces techniciens interviennent directement dans les communautés comme «appui» technique à la mise en place du processus électif des bureaux et présidents d'associations de communautés mais aussi pour former à ces fonctions. Troisièmement, ils accompagnent le montage des projets, depuis leur mise en forme technique et financière jusqu'à leur mise en œuvre par les communautés elles-mêmes. Les Conseil régionaux sont aussi des arènes d'accompagnement et de reformatage permanents des projets en cours par les techniciens. Ces derniers interviennent donc à tous les étages du processus participatif et à toutes les étapes des projets. Ils entretiennent des liens constants, en dehors des instances participatives, avec les agriculteurs participants des 3 types qui sollicitent en permanence leur maîtrise technique et financière des dossiers des projets. Ils font également coalition avec certains des participants de l'agriculture familiale (types 2 et 3) puisque, au-delà des relations entretenues entre eux, la plupart des participants agriculteurs ont bénéficié d'aide et de soutien technique de la part de ces techniciens dans le cadre des crédits du PRONAF pour les besoins de leur propre exploitation. Si les représentants de l'agriculture familiale militent pour obtenir des avantages matériels pour leurs communautés, cela ne les empêche pas de s'investir pour leurs propres projets et propriétés et de bénéficier, à ce titre, des conseils des techniciens. En ce sens, techniciens et agriculteurs investis dans le dispositif participatif font «coalition» au sens où ils partagent un «référentiel» et la défense de la «cause» de l'agriculture familiale, jusque dans ses référents les plus techniques.

Ces experts de la bureaucratie de l'agriculture «sont les détenteurs des ressources (matérielles ou symboliques) dont les agriculteurs ont besoin. Cela se manifeste par l'obéissance et la soumission des agriculteurs vis-à-vis de ces intermédiaires en matière d'aide publique au développement, de crédit, etc. Ayant presque l'exclusivité de la rédaction des projets, ils adaptent les besoins et les demandes des agriculteurs à leurs propres expertises et compétences, favorisant ainsi le financement direct et indirect de leurs services. Ce pouvoir confère aux techniciens une revendication de l'exclusivité des compétences, qui se manifeste souvent, mais de manière indirecte et discrète, par le biais de l'instrumentalisation des agriculteurs et des membres de la société civile» (Avila et al., 2009 ; Avila, 2011).

Conclusion

Au résultat, le croisement de sociologies politiques (des trajectoires militantes, des répertoires d'action collective et des projets de politique publique) met en évidence un certain nombre d'effets des dispositifs participatifs sur l'action publique. Le premier est l'émergence d'une «coalition de cause» territoriale (techniciens de l'agriculture et participants des types 2 et 3) qui décide, dans et au-delà du système participatif, de l'usage des fonds destinés à l'agriculture familiale sur le Territoire Aguas Emendadas, et pour ce qui est de notre cas d'étude, sur celui du DF. La participation directe s'enchevêtre ici intimement avec le militantisme institutionnel et son lot d'informalité qui enjambe les murs des espaces participatifs formels. Le second est la prégnance du formatage technique et financier des projets. Par leur présence à tous les étages du dispositif participatif et leur capacité à négocier au jour le jour les projets avec les participants les plus saillants, les techniciens contrôlent le contenu de la politique publique.

Cette recherche met également en évidence des effets sur les participants eux-mêmes. Le premier est la construction de trajectoires participatives sur le long terme. L'entrée en participation dessine, à condition de disposer des ressources nécessaires (capacité à représenter, capital politique et/ou social et/ou scolaire), des parcours participatifs qui permettent, et il s'agit là du deuxième effet sur les participants, l'accumulation de répertoires d'action spécifiques à la participation: capacité à négocier les projets, capacité à intégrer leurs contraintes techniques, capacité à inventer une posture de passeurs entre les représentés et le système

technicien, capacité à imposer la sélection entre les «bons» et les «mauvais» projets à propulser dans le système participatif. Le troisième effet, lié aux deux premiers, est le fait que les participants montrent également une capacité à jouer alternativement des différents répertoires d'action collective accumuler tout au long de leur trajectoire militante, ce en fonction des arènes où ils évoluent conjointement et/ou successivement. Chacune des ressources militantes, mais aussi sociales, leur permet d'accroître leur marge de manœuvre dans le dispositif participatif. Au final, cette recherche montre que les participants les plus déterminants, c'est-à-dire ceux qui influent le plus sur la politique publique, sont ceux dont les ressources permettent de s'autonomiser (type 3) le plus possible dans la configuration d'action publique, au-delà du dispositif participatif lui-même et de la légitimité représentative communautaire et sectorielle.

Enfin, la participation des agriculteurs dans l'action publique hisse notre réflexion au cœur d'une contradiction de la participation directe institutionnalisée: alors que l'action protestataire collective ouvre les opportunités d'action aux dépourvus en ressources sociales et politiques (Tarrow, 1998, p. 87), l'institutionnalisation de procédures d'expression participative des moins dotés en ressources, ou la 'conventionnalisation' de l'expression des less ressources actors (Tarrow, 1998, p.77), ne réinstaurerait-elle pas des hiérarchies et inégalités déjà observées dans l'action politique conventionnelle (usage des «bons» mots, «bon» usage des institutions, spécialisation voire professionnalisation des tâches dans l'accès et la négociation avec guichet...)? Si la participation en politiques publiques ouvre des «opportunités politiques», la capacité de s'y engouffrer n'est pas la même pour tous.

Bibliographie

Abeles M., 1989, *Jours tranquilles* en 89, Paris, Odile Jacob.

Abers R.N., 2000, *Investing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, Lynne Rienner Publishers,, Boulder, London.

Avila M. L. de, 2011, *Ação pública territorializada de desenvolvimento rural: O caso do Território Águas Emendadas*, Thèse de doctorat en Développement Durable, Universidade de Brasília, CDS.

Avila M.L. de, Duarte L.M.G., Massardier G., Sabourin E., 2009, «Jeux de pouvoir et configurations d'acteurs autour des projets territoriaux: le cas d'Aguas Emendadas-Brésil», *3èmes journées de recherches en sciences sociales*, INRA SFER CIRAD 09-11/12 2009, Montpellier.

Baiocchi G. (ed.), 2003, *Radicals in Power*, The PT and Experiments in Urban Democracy in Brazil, London, Zed Books

Balme R., Garaud P., Hoffmann-Martinot, Ritaine E. (dir.), 1996, *Le territoire pour politique*: variations européennes, Paris, L'harmattan

Barbier R., Larrue C., 2011, «Démocratie environnementale et territoires: un bilan d'étape», *Participation*, n° 1, p. 67-104.

Blatrix C., 2009, «La démocratie participative en représentation», *Sociétés Contemporaines*, 74, p. 97-119.

Blondiaux L., 2008, *Le nouvel esprit de la démocratie*, Paris, Seuil

Dabène O., 2006, *Exclusion et politique à Sao Paulo*, Paris, Karthala.

Dabène O., 2008, «Enclaves autoritaires en démocratie: perspectives latino-américaines», in Dabène O., Geisser V., Massardier G., 2008, *Autoritarismes démocratiques et démocraties autoritaires au XXIème siècle*. Convergences Nord-Sud, Paris, La Découverte, p. 88-112.

Dalh R., *Who Governs? Democracy and Power in America City*, Yale, Yale University Press, 1961 [édition en français: 1971, *Qui gouverne*, Paris, Armand Colin.

Duarte, L.M.G., Mattei, L., 2004, *Organização e Fortalecimento Institucional dos Atores Sociais Locais na Gestão Participativa do Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais*, Relatório de Consultoria Brasília, Ministério do Desenvolvimento Agrário MDA/SDT/PDTRS.

Duarte L. M. G., Sayago D., 2006, «Dinâmicas Associativas da Agricultura Familiar e Funcionamento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável», in Sabourin E (Org), *Associativismo, Cooperativismo e Economia Solidária no Meio Rural*, ed.UnB, 23, p. 205-220.

Gaxie D., 2006, *La démocratie représentative*, Paris, Montchrestien.

Gret M., Sintomer Y., 2005, *Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie*, Paris, la Découverte

Goirand C., 2010, «Penser les mouvements sociaux d'Amérique Latine. Les approches des mobilisations depuis les années 1970», *Revue Française de Science Politique*, vol. 60, n°3, p. 445-466

Hope R., 2011, «Institutional Constraints and Practical problems in deliberative and participatory policy making», *Policy and Politics*, Vol. 39, n°2, p. 163-186

Landel P., Avila M., Mansarder G., Sabourin E., 2009, «Développement territorial et participation: Analyse du Marché Biologique de Brasília – Brésil», in *3èmes journées de recherches en sciences sociales*, INRA, SFER, CIRAD, 09-11/12/ 2009, 15 p.

Lazzaretti Picoletto Everton, 2011, «Processos de afirmação dos agricultores familiares como sujeitos de direitos, in Schneider S., Gazolla M. (org.), *Os atores do desenvolvimento rural. Perspectivas teoricas e praticas sociais*, UFRGS Editora, p. 305-320

Lecuyer L., 2010, Les représentants de l'agriculture familiale dans la politique participative territoriale brésilienne: de nouveaux leaders de l'action publique évoluant dans un système politique hybride, *mémoire de Master 2*, Université Paris 1/CIRAD

- Manin B., 1995, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion
- Massardier G., 2008, *Politiques et action publique*, Paris, Armand Colin.
- Mazeaud A., Talpin J., 2010, «Participer pour quoi faire? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs», *Sociologie*, 3(1), p., Nay O., Smith A., 2002, *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica.
- Nonjon M., 2005, «Professionnels de la participation. Savoir gérer son image militante», *Politix*, (70)2, p. 89-112.
- Pineiro D., 2003, «Sustentabilidad y Democratizacion de las Sociedades Rurales de America Latina», *Sociologias*, 10, p. 26-34
- Politix, 2005, *Militants de l'institutionnalisation*, 70.
- Pressman J, Wildavsky A., 1973, *Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, Berkeley, University of California Press.
- Reis E. P., Lima Neto F., 2009, «Brazil: The Road to Democracy», *International Polical Science Review*, 30(5), p. 535-542.
- Rouquié A., 1978, «L'analyse des élections non concurrentielles: contrôle clientéliste et situations autoritaires», in Hermet G., Rouquié A., Linz J., *Des élections pas comme les autres*, Paris, Presses de la FNSP.
- Sabatier R., Jenkins H.C., 1993, *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press.
- Saber E., 1988, *Quando novos personagens entraram em cena*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Sabourin, 2007, E. *Paysans du Brésil, entre échange marchand et réciprocité*. Versailles, Quae, 240 p.
- Sabourin E., Duarte L., Massardier G., 2008, «Configuration of social actors among negotiation arenas for rural territorial development project in Brazil», IRSA. *Envisioning Prosperous Rural Futures in a Globalizing World: XII World Congress of Rural Sociology*, Goyang, Korea, 6-11 july, s.l.: s.n., 18 p.
- Saravia E., 2009, «La participacion de la comunidad en la implementacion de politicas publicas. Caso: las politics de alfabetizacion y de inclusion digital en Mina Gerais», in Marinez Navarro F., Garza Cantu (dir.), *Politica Publica y democracia en America Latina. Del analisis a la implementacion*, CERALE, ESCP-EAP, EGAP, Porrua, p. 243-253.
- Schneider S., Kunrath Silva M., Morruzzi Marques P.E. (dir.), 2004, *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural*, UFRGS Editora.
- Tarrow S., 1996, «State and oppotunities: the political structuring of socila mouvements», in McAdam, McCarthy J., Zald M. N., *Comparative perspective on social movments. Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framing*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Talpin J., 2006, «Jouer les bons citoyens. Les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs», *Politix*, 75, p. 13-31.
- Talpin J., 2012, «Sélectionner les bons citoyens. Cercles de la participation et processus de filtrage au sein d'institutions de démocratie participative en Europe», in

Le Naour G., Massardier G. (dir.), «*De si petits mondes? De la sélection dans l'action publique*», Paris, LGDJ.

Tarrow S., 1998, *Power in movement. Social movements and contentious politics*, Cambridge, Cambridge University Press

Tilly C., 2007, *Regimes and Repertoires*, Chicago, Univesrity of Chicago Press

Tonneau J.P., Sabourin E. (dir.), 2007, *Agricultura familiar. Interação entre Políticas Públicas e Dinâmicas Locais*, Porto Alegre, UFRGS Editora.

Tonneau J. P., Sabourin E., 2009, «Agriculture familiale et Politiques publiques de développement territorial: le cas du Brésil de Lula», *Confins, Revue franco-brésilienne de géographie*, n°5 [<http://confins.revues.org/5575>]